

Lothar Witte

Die Entwicklung eines Modells: 20 Jahre Rentenreform in Chile

Die chilenische Rentenreform, die im Jahre 1981 erfolgte Umstellung eines staatlich verwalteten, über das Umlageverfahren finanzierten Systems auf ein privat verwaltetes System individueller Fonds, steht seit den neunziger Jahren im Mittelpunkt der internationalen Reformdiskussion. Auf den folgenden Seiten werden die Grundzüge dieser Reform skizziert. Zunächst werden einige Probleme des alten Systems,¹ die Ziele der Reform und die wesentlichen Charakteristika des neuen Systems dargestellt. Es folgt eine Diskussion der Ergebnisse, sowohl hinsichtlich der Alterssicherung als auch der Wirkungen auf die ökonomische Entwicklung. Abschließend wird eine Reihe aktueller Probleme erörtert.

1. Die Ziele der Reform

Das bereits in den zwanziger Jahren eingeführte chilenische Rentensystem wies zu Beginn der siebziger Jahre in exemplarischer Form die Probleme auf, mit denen viele lateinamerikanische Rentensysteme in den letzten drei Dekaden konfrontiert waren: starke Fragmentierung, verbunden mit sozialer Ungleichheit,² und hohe Kosten, die langfristig die Finanzierbarkeit des Systems in Frage stellten.

Noch in den siebziger Jahren nahm die Regierung Pinochet eine Reihe von Reformmaßnahmen in Angriff. Im Mittelpunkt stand dabei die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere die Erhöhung der Beiträge für die Staatsangestellten sowie die Vereinheitlichung des Renten-

¹ Zur Entwicklung des traditionellen chilenischen Rentensystems und insbesondere zu seinen Problemen siehe Mesa-Lago (1978), Cheyre (1991) und Queisser (1993). Die im folgenden angegebenen Daten beruhen auf Cheyre (1991).

² Mehr als 30 Rentenkassen verwalteten weit über 100 unterschiedliche Programme, allerdings waren über 90% der Versicherten den drei größten Kassen für Arbeiter und Angestellte des Privatsektors sowie für Beschäftigte des öffentlichen Sektors angeschlossen. Die einzelnen Rentenprogramme boten höchst unterschiedliche Leistungen an, wobei neben einigen quantitativ nicht ins Gewicht fallenden Gruppen insbesondere die Staatsangestellten privilegiert waren.

alters der einzelnen Programme auf 65 Jahre für die männlichen und 60 Jahre für die weiblichen Erwerbstätigen. Die Kombination dieser Maßnahmen führte zu einer deutlichen Verbesserung der finanziellen Situation.

Die Regierung beließ es jedoch nicht bei diesen systemimmanenten Anpassungen. Sie verfolgte von vornherein das Ziel einer radikaleren Systemreform. Neben der Einschätzung, dass die demographische Entwicklung langfristig die Finanzierbarkeit eines auf dem Umlageverfahren beruhenden Rentensystems erneut in Frage stellen würde,³ waren hierbei die erhofften gesamtwirtschaftlichen Vorteile einer Umstellung des Finanzierungsverfahrens von Bedeutung. Im Mittelpunkt stand die Erwartung, dass ein mit Reserven operierendes System sich positiv auf die Entwicklung der nationalen Ersparnis sowie des Finanzsystems auswirken würde. Außerdem wurde argumentiert, dass die mit der Rentenreform verbundene Senkung der Lohnnebenkosten und die Zusammenfassung der einzelnen Rentenprogramme zu einem vereinheitlichten System Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt reduzieren und somit die Ausweitung der Beschäftigung ermöglichen würden.

Von besonderer Bedeutung war zudem der ideologische Kontext, das Kredo der Reformer, dass die soziale Sicherung stärker in die Verantwortung des Individuums gestellt werden müsse. Die Einrichtung individueller Konten würde die Transparenz verbessern und die Beziehung zwischen geleisteten Beiträgen und Rentenbezug stärken. Die private Verwaltung der Konten könnte die Effizienz erhöhen und die Verwendung der eingezahlten Gelder für andere Zwecke als die Alterssicherung verhindern. Auf diese Weise sollte die Alterssicherung dezidiert der gesellschaftlichen und politischen Einflussnahme entzogen werden.

Die Reform schloss somit drei Elemente ein: die Modifikation der technischen Parameter, den Übergang vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren, und die Umstellung der staatlichen auf die private Verwaltung. Es ist diese Kombination von Reformelementen, welche das "Modell Chile" letztendlich ausmacht.

³ Die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Beitragszahlern und Rentenbeziehern veranschaulicht die Probleme: Im Jahre 1960 hatte dieser Quotient noch bei 10,8 gelegen, im Jahre 1970 war er auf 4,4 gesunken, und 1975 betrug er nur noch 3,2. Durch die Erhöhung des Rentenalters setzte sich diese Entwicklung jedoch nicht weiter fort.

2. Das neue System im Überblick

Das neue Rentensystem wurde am 1. Mai 1981 eingeführt. Diejenigen Versicherten, die bereits vor diesem Stichtag Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt hatten, konnten wählen, ob sie weiter im alten System verbleiben oder ins neue System wechseln wollten. Für alle anderen wurde der Zugang zum alten System geschlossen.

2.1 Das Grundprinzip

Das reformierte chilenische Rentensystem erinnert vom Prinzip her an Fondssparpläne. Zentrales Element sind private Fondsverwaltungsgesellschaften, die so genannten *Administradoras de Fondos de Pensiones* (AFP). Die Versicherten leisten monatliche Beitragszahlungen an die AFP, welche die Mittel auf dem Kapitalmarkt investieren. Die Einzahlungen und die Verzinsung der Mittel werden auf individuellen Konten der Versicherten erfasst. Bei Erreichen des Rentenalters bzw. bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen für andere Renten wird das akkumulierte Sparkapital inklusive der aufgelaufenen Zinsen ausgezahlt.

2.2 Beitritt und Beiträge

Auch im reformierten chilenischen Rentensystem besteht für Lohnabhängige Versicherungspflicht, Selbstständige können freiwillig Beiträge leisten. Für die Alterssicherung wird ein Beitrag in Höhe von 10% der Löhne bzw. Einkommen erhoben, die Beitragsbemessungsgrenze liegt bei umgerechnet gut 1.600 US\$. Zusätzliche freiwillige Beiträge sind möglich. Weiterhin sind für die Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung sowie für die Fondsverwaltung je nach AFP weitere 2-3% zu zahlen. Die Zahlungen werden ausschließlich vom Versicherten geleistet, ein Arbeitgeberanteil existiert nicht.⁴

Die Kosten der Fondsverwaltung werden durch Gebühren abgedeckt, differenziert nach der jeweiligen Dienstleistung. Neben der monatlich mit

⁴ Mit der Umstellung auf das neue Rentensystem wurden die Arbeitgeber von der Beitragszahlung befreit. Aber auch die Arbeitnehmer profitierten: Die Beiträge wurden im Vergleich zum alten System erheblich gesenkt, so dass Nettolohnerhöhungen von ca. 10% entstanden. Dabei sind nur die Veränderungen im Rentensystem berücksichtigt, weitere Nettolohnerhöhungen resultierten aus einem Übertritt zum privaten Gesundheitssystem. In dieser Verknüpfung einer Befreiung der Arbeitgeber von der Beitragszahlung und einer Erhöhung der Löhne um einen vergleichbaren Betrag wird im übrigen implizit anerkannt, dass unabhängig davon, wer den Beitrag zahlt, sämtliche Beiträge zur Sozialversicherung als Lohnbestandteile zu betrachten sind.

dem Beitrag gezahlten Gebühr werden Gebühren für den Beitritt, für zusätzliche freiwillige Beiträge und für die Rentenzahlungen erhoben. Die Höhe der Gebühren wird von der jeweiligen AFP festgelegt, wobei sowohl ein fester Betrag erhoben werden kann als auch ein bestimmter Prozentsatz des eingezogenen Beitrags bzw. der gezahlten Rente. Zu Beginn des Reformprozesses wurden häufig feste Gebühren verlangt, die regressive Wirkungen hatten, während heute prozentuale und damit einkommensabhängige Gebühren vorherrschen.

Die Wahl der AFP ist dem Versicherten freigestellt, sie erfolgt auf individueller Basis, Gruppenversicherungen gibt es nicht. Die Festlegung auf eine AFP ist vorübergehend, pro Jahr sind mehrere Wechsel möglich. Eine Ablehnung eines Antrags durch die AFP ist nicht möglich, ebenso wenig eine Differenzierung der Beiträge und der Verwaltungsgebühren nach individuellem sozioökonomischem Status oder spezifischem Risiko.

2.3 Investitionen und Rentabilität

Die AFP widmen sich ausschließlich der Fondsverwaltung, also dem Einzug der Beiträge, der Investition der akkumulierten Einlagen und der Auszahlung der Renten. Sie dürfen keiner anderen Aufgabe nachgehen und wurden exklusiv zu diesem Zweck gegründet.

Für die Kontrolle der AFP wurde eine eigene staatliche Aufsichtsbehörde, die *Superintendencia*, geschaffen. Die *Superintendencia* legt in Abstimmung mit der unabhängigen Zentralbank die Rahmenbedingungen für die Investition der Mittel fest. Zentrales Kriterium ist dabei die Sicherheit der Anlagen, ergänzend wird das Element der Risikodiversifizierung berücksichtigt. Für alle Anlageformen sind hinsichtlich ihres Anteils am Fondsvermögen der jeweiligen AFP Obergrenzen festgelegt. Die erlaubten Investitionen und die jeweiligen Obergrenzen sind dabei im Laufe der vergangenen 20 Jahre mehrmals verändert worden, zunächst restriktive Regulierungen wurden zunehmend liberalisiert.

Nicht nur die Investition selbst, auch die Rendite ist staatlichen Regelungen unterworfen. Alle AFP müssen ihren Versicherten eine Mindestrendite zahlen, deren Höhe sich am auf ein Jahr berechneten Durchschnitt der Rendite aller AFP orientiert. Weicht die Rendite einer AFP um mehr als einen bestimmten Prozentsatz vom Durchschnitt ab, so muss sie die Differenz aus einer zuvor gebildeten Reserve ausgleichen.

2.4 Modalitäten der Rentenzahlung

Das Rentenalter liegt für Männer und Frauen seit 1981 unverändert bei 65 bzw. 60 Jahren.⁵ Bei Erreichen dieses Alters wird das auf dem individuellen Konto angesammelte Kapital samt erzielter Verzinsung ausgezahlt, wobei zwei unterschiedliche Modalitäten gewählt werden können.

Zum einen können monatliche Zahlungen durch die AFP vereinbart werden, deren Höhe und Dauer von der Lebenserwartung zum Zeitpunkt des Eintritts in den Ruhestand abhängt. Zum anderen kann das Sparkapital an eine Versicherungsfirma übertragen werden, die dem Versicherten eine Leibrente zahlt.⁶ Die Rentenzahlungen sind durch Indexierung gegen Inflation geschützt.

Für diejenigen Versicherten, deren Sparkapital auch nach mindestens 20 Beitragsjahren nicht ausreicht, eine Rente in Höhe von gut einem Viertel des Durchschnittseinkommens aller Erwerbstätigen zu finanzieren, ist eine Subventionierung der Rente aus Mitteln des öffentlichen Haushalts vorgesehen. Auch denjenigen Rentnern, deren tatsächliche Lebensdauer die ursprünglich kalkulierte übersteigt, so dass ihr Sparkapital noch zu Lebzeiten komplett ausgezahlt ist, erhalten im Anschluss die staatlich garantierte Mindestrente.⁷ Die Mindestrente ist dabei nicht indexiert, ihre Höhe wird von der Regierung bestimmt.

3. Die Ergebnisse der Reform⁸

Das reformierte chilenische Rentensystem wurde zwar bereits vor nunmehr 20 Jahren ins Leben gerufen, aber dennoch bleibt es schwierig, die Erfahrungen zu bewerten. 20 Jahre sind im Leben eines Rentensystems ein sehr kurzer Zeitraum, da die Ergebnisse erst sinnvoll zu analysieren sind, wenn mindestens eine Generation den kompletten Zyklus von Beitragszahlung und

⁵ Ein vorzeitiger Eintritt in den Ruhestand ist möglich, sobald das Sparkapital ausreichend ist, um bei Berücksichtigung der verbleibenden Lebenserwartung eine Rente von mindestens 50% des durchschnittlichen Einkommens der letzten zehn Jahre und mindestens 110% des Mindestlohns zu erzielen.

⁶ Beide Modalitäten werden gegenwärtig zu etwa gleichen Anteilen in Anspruch genommen, die Leibrente gewinnt jedoch in den letzten zehn Jahren zunehmend an Bedeutung.

⁷ Das demographische Risiko wird in diesem Falle also nicht von der AFP getragen, sondern vom Staat bzw. der Gesellschaft. Stirbt der Versicherte dagegen, bevor das Kapital voll ausgezahlt wird, so wird es seinen Hinterbliebenen als Erbe übertragen.

⁸ Die in diesem Abschnitt angeführten Daten beruhen, falls nicht anders angegeben, auf Informationen der *Superintendencia*, <www.safp.cl>, sowie auf darauf aufbauenden eigenen Berechnungen.

Rentenbezug durchlaufen hat. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind somit nur vorsichtige Einschätzungen möglich.

3.1 Auswirkungen auf die Alterssicherung

3.1.1 Versicherte und Beitragszahler

In einer Hinsicht ist das neue chilenische Rentensystem sicher ein Erfolg: Mit ca. 6.280.000 Personen war zum Jahresende 2000 der überwiegende Teil der chilenischen Erwerbsbevölkerung im neuen System registriert, nur eine Minderheit von etwa 200.000 Erwerbstätigen ist im alten System verblieben.

Nicht alle Versicherten zahlen jedoch auch regelmäßig Beiträge: Betrug der Anteil der Beitragszahler an den Versicherten des reformierten Systems im Jahre 1987 noch 70%, so ist er seitdem stark gefallen und erreichte im Jahre 2000 mit nur noch 51% seinen vorläufigen Tiefstand. Selbst wenn die zahlenden Versicherten des alten Systems hinzugezählt werden, liegt der effektive Deckungsgrad des chilenischen Rentensystems nur bei ca. 53%, einem deutlich niedrigeren Wert als in den siebziger Jahren.⁹

Der hohe Anteil von Versicherten, die ihre Beiträge nicht regelmäßig entrichten, ist u.a. durch die spezifischen Bedingungen im informellen Sektor zu erklären. Viele Angehörige des informellen Sektors sind dem System formell angeschlossen, zahlen jedoch nur unregelmäßig Beiträge. Neben objektiven Schwierigkeiten, die Beiträge zu zahlen, spielt hier eine Rolle, dass die garantierte Mindestrente gerade für gering Verdienende einen Anreiz bietet, nach Erreichen der notwendigen Beitragszeit von 20 Jahren keine weiteren Beiträge zu leisten. Andererseits sind 20 Beitragsjahre für Beschäftigte des informellen Sektors eine ausgesprochen hohe Hürde, so dass die Zahlungen häufig bereits vorher eingestellt werden. All dies trägt dazu bei, dass von den nicht als Arbeitgebern einzustufenden Selbstständigen, die über 20% der Erwerbstätigen ausmachen, weniger als 20% Beiträge zahlen, während die Lohnabhängigen dies insgesamt zu mehr als drei Vierteln tun.¹⁰

⁹ Der Deckungsgrad ist bestimmt als das Verhältnis zwischen Versicherten und ökonomisch aktiver Bevölkerung. Unter effektivem Deckungsgrad wird hier das Verhältnis der Beitragszahler zur ökonomisch aktiven Bevölkerung verstanden. Der Deckungsgrad des alten Systems lag in den siebziger Jahren bei gut 75%. Es zeichnete sich allerdings nicht durch pünktliche und vollständige Zahlung der Beiträge aus.

¹⁰ Diese Daten beziehen sich auf das Jahr 1992 und beruhen auf einer Auswertung der Haushaltsumfrage CASEN, sie wurden übernommen von Uthoff (1998: 227). Andere Autoren kommen für den Deckungsgrad der Selbstständigen teilweise zu noch niedrigeren Anteilen.

3.1.2 Renditen und Renten

Die Höhe der zum Zeitpunkt der Verrentung zur Verfügung stehenden Mittel ist im neuen System im Prinzip nur von zwei Faktoren bestimmt, der Höhe der gezahlten Beiträge und der erreichten Verzinsung. Für die Höhe der Renten ist darüber hinaus die Lebenserwartung zu diesem Zeitpunkt wichtig.

Innerhalb der Übergangszeit vom alten zum neuen System spielen auch die *bonos de reconocimiento* eine Rolle. Diese *bonos de reconocimiento* sind Schuldscheine des Staates, mit denen die Ansprüche der Versicherten des alten Systems, die in das neue System überwechseln, anerkannt werden. Sie werden mit real 4% verzinst und bei Erreichen des Rentenalters dem Sparkapital zugeschlagen.

Die Bruttorenditen der chilenischen Rentenfonds waren lange Zeit das stärkste Argument der Befürworter der Reform. Von 1982 bis 1994 lag die jährliche Realverzinsung in acht Fällen im zweistelligen Bereich, in einigen Jahren sogar weit über 20%, und die durchschnittliche reale Verzinsung betrug über den genannten Zeitraum annähernd 13%. Seit 1995 sehen die Ergebnisse jedoch anders aus: für den Zeitraum Mai 1995 bis April 2001 betrug die durchschnittliche Verzinsung nur 5,25%, und in den Jahren 1995 und 1998 war sie sogar negativ. Über den gesamten Zeitraum betrachtet (Juli 1981 bis April 2001) ist die durchschnittliche reale Verzinsung des neuen chilenischen Rentensystems inzwischen auf 10,84% abgesunken.

Ein Realverzinsung von über 10% ist ohne Zweifel immer noch sehr respektabel. Langfristig muss jedoch von deutlich geringeren Renditen ausgegangen werden, da die in den achtziger und frühen neunziger Jahren üblichen Werte auf außerordentlich positive Bedingungen auf dem chilenischen Kapitalmarkt zurückzuführen sind. In den späten achtziger Jahren war für festverzinsliche Wertpapiere ein hoher Realzins zu verzeichnen, parallel waren von Mitte der achtziger Jahre bis Mitte der neunziger Jahre für Aktien sehr hohe Kapitalgewinne zu erzielen. Mittelfristig dürften jährliche Realverzinsungen von ca. 5% durchaus realistisch sein (Bustamante 1998; James 1998; Gillion/Bonilla 1992).

Betrachtet man nun die zur Zeit im neuen System gezahlten Renten, so erscheinen diese zunächst recht niedrig, aufgrund der bislang hohen Renditen hätte man vielleicht höhere Werte erwartet: Den "normalen" Altersrentnern werden im Durchschnitt ca. 180 US\$ gezahlt (Dezember 2000), lediglich etwa ein Drittel der durchschnittlichen Nettoeinkommen. Für diejenigen, die ihre Rente vorzeitig beantragen, liegt der Betrag mit durchschnittlich gut

280 US\$ etwas höher.¹¹ Bei einer Bewertung der gezahlten Renten ist jedoch zu beachten, dass die Rendite der Fonds sich nur zum Teil auf die Renten ausgewirkt hat, da derjenige Anteil der Beiträge, der vor der Reform geleistet und in *bonos de reconocimiento* umgewandelt wurde, lediglich mit moderaten 4% verzinst wird.

Für diejenigen, die niedrige Einkommen beziehen und die nicht in der Lage sind, über lange Jahre regelmäßig Beiträge in relevanter Höhe zu zahlen, dürfte die Rente somit nicht ausreichen, um einen sorgenfreien Lebensabend zu verbringen. Dies betrifft in erster Linie die Angehörigen des informellen Sektors und hier sowie auch im formellen Sektor insbesondere Frauen, die im Vergleich zu den Männern weniger kontinuierlich beschäftigt sind, geringere Einkommen erzielen, früher das Rentenalter erreichen und eine höhere Lebenserwartung haben.¹² Ihre ohnehin geringeren Ersparnisse müssen daher auf eine längere Rentendauer verteilt werden, so dass die monatliche Rente niedrig ausfällt und voraussichtlich zu hohen Anteilen durch staatliche Subventionen wird aufgestockt werden müssen.

3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Konsequenzen der Rentenreform für die ökonomische Entwicklung sind ebenfalls nur schwer zu beurteilen. Allgemein herrscht die Auffassung vor, dass die Auswirkungen positiv waren. Konkrete empirische Untersuchungen, die diese Auffassung stützen, gibt es jedoch bislang nicht. Die Rentenreform ist zudem nur ein Teil eines umfassenderen wirtschaftspolitischen Reformpaketes, und der spezifische Beitrag der Rentenreform zur positiven Entwicklung der chilenischen Wirtschaft sowie zu ausgewählten Teilaspekten ist daher kaum auszumachen. Die folgenden Erörterungen sind vor diesem Hintergrund mit Vorsicht zu betrachten.

3.2.1 Art und Höhe der Investitionen

Die in den AFP investierten Mittel haben inzwischen mit über 35 Milliarden US\$ (2000) erhebliche quantitative Bedeutung erreicht. Bereits 1991 mach-

¹¹ Noch ist die Anzahl der Rentner im neuen System allerdings sehr gering: Im Dezember 2000 erhielten lediglich gut 93.000 Personen eine Altersrente wegen Erreichens der offiziellen Altersgrenze, und weitere 132.000 wegen vorzeitigen Eintritts in den Ruhestand. Schlussfolgerungen hinsichtlich der Auswirkungen der Reform auf die Rentenhöhe sind daher nur schwer möglich.

¹² Laut Mesa-Lago (1991: 73-75) betrug die Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Verrentung im Jahre 1985 für Männer 13,2 Jahre, für Frauen dagegen 19,4 Jahre.

ten die akkumulierten Fondseinlagen über 30% des Bruttoinlandsprodukts aus, schon 1994 wurde die Schwelle von 40% überschritten, und seit 1999 liegt der Anteil bei über 50%.

Die wichtigsten Anlagen lassen sich in drei Gruppen aufteilen: festverzinsliche Wertpapiere der Zentralbank und des chilenischen Staates, Papiere des Finanzsektors (Hypothekenpfandbriefe, Spar- und Termineinlagen) und Aktien, sowie von Unternehmen ausgegebene festverzinsliche Wertpapiere. Die Schwerpunkte innerhalb dieser Gruppen haben sich im Laufe der Zeit verändert. Betrachten wir zunächst den Zeitraum bis 1997. In dieser Zeit bildeten Staatsanleihen und insbesondere Papiere der Zentralbank mit in der Regel 35% bis 40% des Gesamtvolumens die Basis.¹³ Hypothekenpfandbriefe, deren Anteil in den frühen achtziger Jahren noch über 40% betrug, sowie Spar- und Termingelder, die in den späten achtziger Jahren über 20% des gesamten Volumens ausmachten, sind Mitte der neunziger Jahre nur noch mit jeweils um die 15% bzw. 5% vertreten. Dagegen lag der Anteil, der in Aktien chilenischer Unternehmen investiert wurde, Mitte der neunziger Jahre bei etwa 30%, und von Unternehmen ausgegebene festverzinsliche Wertpapiere machten weitere gut 5% aus. Seit 1997/1998 sind jedoch erhebliche Verschiebungen zu beobachten. Papiere der Zentralbank sind nur noch mit gut 30% vertreten, dafür ist der Anteil der Spar- und Termingelder wieder auf fast 20% gestiegen. Der Anteil chilenischer Aktien lag Ende 1999 und 2000 jeweils bei weniger als 12%, während die Investitionen in ausländischen Wertpapieren, die bis 1997 kaum eine Rolle spielten, nunmehr über 20% ausmachten.

Die Verteilung der Mittel auf die einzelnen AFP ist dabei von einem beachtlichen Konzentrationsgrad geprägt: Den drei größten AFP sind ca. zwei Drittel aller Versicherten angeschlossen, die von ihnen verwalteten Mittel machen je nach Bezugsjahr zwischen 50% und 60% des Gesamtvolumens aus, gleichbedeutend mit inzwischen über einem Viertel des jährlichen Bruttoinlandsproduktes (Uthoff 1998: 230; Ruiz-Tagle 1998: 18; Arenas de Mesa/Bertranou 1997: 336).

Das *Portefeuille* aller AFP weicht dabei nur unwesentlich voneinander ab. Dies liegt wahrscheinlich weniger an den von *Superintendencia* und Zentralbank vorgegebenen Restriktionen als vielmehr daran, dass die Fondsmanager sich bei den Investitionen in starkem Maße an der Konkurrenz orientieren. So soll vermieden werden, durch eine riskantere Anlage-

¹³ Seit Beginn der neunziger Jahre liegt der Anteil der Staatsanleihen dabei unter 1%.

politik schlechtere Ergebnisse als die anderen AFP zu erzielen und dabei so stark vom Durchschnittsergebnis abzuweichen, dass die zuvor gebildeten Reserven in Anspruch genommen werden müssen.

3.2.2 Folgen für den Staatshaushalt

Die Belastung der öffentlichen Haushalte ist eines der zentralen Themen der Rentenreform. Da nur wenige Beitragszahler nach der Reform im alten System verblieben, musste ein großer Teil der im alten Rentensystem erworbenen Ansprüche der Beitragszahler, die so genannte implizite Schuld des chilenischen Staates, von diesem explizit übernommen werden. Diese implizite Schuld hatte zum Zeitpunkt der Reform einen Betrag erreicht, der deutlich höher lag als das Bruttoinlandsprodukt eines Jahres.¹⁴

Die effektiven Ausgaben des Staates setzten sich zusammen aus der Zahlung der Renten des alten Systems und der Einlösung der *bonos de reconocimiento*.¹⁵ Die Mittel, die dafür insgesamt aufgebracht werden mussten, betrugen im Jahre 1982 über 8% des Bruttoinlandsproduktes und sanken dann bis 1988 auf 5,2%. In den neunziger Jahren oszillierten sie um die 3,7% des Bruttoinlandsproduktes, der absolute Wert erreichte im Jahre 1997 mit umgerechnet über 2,6 Milliarden US\$ einen Höhepunkt. In all diesen Jahren nahmen die Ausgaben des Staates dabei im Durchschnitt jährlich real um gut 10% zu, und stets lagen sie über den Beitragszahlungen zu den privaten Fonds.¹⁶

In diesen Zahlen sind die Ausgaben, die durch die staatlich garantierte Mindestrente entstehen, noch nicht berücksichtigt. Werden sie einbezogen, so betragen die Kosten, die dem Staat insgesamt für das Rentensystem entstehen, in den neunziger Jahren ca. 4,5% des Bruttoinlandsprodukts pro Jahr. Die Belastung des Staatshaushalts durch die Mindestrente wird in Zukunft mit der Zahl der Rentner des neuen Systems deutlich zunehmen.

Bei der Frage nach der Finanzierung derartiger Summen steht oft im Vordergrund, ob der Übergang durch Steuern oder durch Staatsverschuldung finanziert wird. In der Praxis ist es jedoch in Chile nicht möglich, die einzel-

¹⁴ Uthoff (1998: 214) erwähnt mehrere Untersuchungen, die für die implizite Schuld zum Zeitpunkt der Reform 125-130% angeben.

¹⁵ Die Zahlung der Renten ist dabei v.a. zu Beginn des Übergangsprozesses von Bedeutung, die Finanzierung der *bonos de reconocimiento* wird dagegen insbesondere in der ersten Dekade des neuen Jahrtausends wichtig.

¹⁶ Projektionen zufolge wird das Defizit zurückgehen, die Kosten für die Finanzierung des Übergangs sollen im Jahre 2015 nur noch 1% des Bruttoinlandsproduktes betragen (Bustamante 1998).

nen Finanzierungsformen voneinander zu trennen, da sich die Finanzierung der Rentenreform über einen langen Zeitraum erstreckt, in dem eine Vielzahl anderer Reformprojekte und sonstiger Einflüsse auf den Staatshaushalt eingewirkt haben.¹⁷

Ob die Übernahme der Umstellungskosten durch den Staat in diesem Ausmaß gerechtfertigt war, ist eine noch offene Frage. Die relative Verteilung der Sozialausgaben im Staatshaushalt zeigt, dass andere Sektoren in den zurückliegenden Jahren Einsparungen hinnehmen mussten, die ohne die Rentenreform wohl nicht in diesem Maße nötig geworden wären: Der Anteil der sozialen Sicherung stieg von gut einem Viertel im Zeitraum 1974-1980 auf 47,6% in den Jahren 1987-1995, während z.B. im Erziehungsbereich der Anteil von 35,9% auf 26% sank und im Gesundheitswesen von 14,6% auf 8,9%.

3.2.3 Nationale Ersparnis und Entwicklung des Finanzsystems

Mit der Umstellung des Finanzierungsverfahrens auf ein mit Reserven operierendes Kapitalisierungsverfahren war die Erwartung verbunden, dass die nationale Ersparnis erhöht würde, so dass zusätzliche Mittel für Investitionen zur Verfügung stünden und letztendlich das Wirtschaftswachstum gefördert würde.

Seit der Einführung des neuen Rentensystems ist die Sparquote in Chile ohne Zweifel stark gestiegen: Im Zeitraum 1980-1984 betrug sie im Durchschnitt nur 6,3% des Bruttoinlandsprodukts, 1985-1989 bereits 16,5% und 1990-1994 sogar 24,5%. An dieser Entwicklung hatte die Rentenreform jedoch wahrscheinlich einen weit geringeren Anteil als häufig angenommen. Nach neueren Berechnungen dürfte die Rentenreform die Sparquote im genannten Zeitraum um nicht mehr als vier Prozentpunkte erhöht haben. Die private Ersparnis ist dabei kaum gestiegen, der Beitrag der Rentenreform besteht überwiegend in der Erhöhung der öffentlichen Ersparnis.¹⁸

¹⁷ Zu dieser Schlussfolgerung gelangen u.a. James (1998) und Queisser (1998). Es ist dabei anzuerkennen, dass zu Ende der siebziger Jahre immerhin der Versuch gemacht wurde, sowohl durch die Reduzierung der Ansprüche im alten System als auch durch den Aufbau eines Haushaltsüberschusses eine übermäßige Belastung zukünftiger Generationen zu vermeiden. Mit der Wirtschaftskrise der frühen achtziger Jahre und den daraus resultierenden Haushaltsdefiziten wurde es jedoch nötig, stärker als ursprünglich beabsichtigt zum Mittel der Verschuldung zu greifen (siehe dazu Arrau 1992).

¹⁸ Zu den Auswirkungen der Rentenreform auf die nationale Ersparnis existiert eine breite Diskussion (siehe z.B. Arrau 1992; James 1998; Mesa-Lago/Arenas de Mesa 1997; Morandé 1998; Queisser 1998 und Uthoff 1998).

Was die Wirkungen der Rentenreform auf das Finanzsystem angeht, so herrscht allgemein die Einschätzung vor, dass die Reform dessen Entwicklung entscheidend gefördert hat. Die Rentenreform ermöglichte die Entwicklung langfristiger Finanzinvestitionen wie z.B. der Hypothekendarlehen. Auch die Privatisierung der Staatsunternehmen wurde u.a. durch die disponiblen Mittel der AFP ermöglicht. Parallel erfolgte eine Verbesserung der Informationssysteme, insbesondere die Verfeinerung der Instrumente der Risikobewertung. Auch im Versicherungswesen führte die Reform zur Entwicklung neuer Produkte, v.a. im Bereich der Leibrenten. Durch eine veränderte Anlagepolitik der AFP, die in Zusammenhang mit dem bereits erwähnten Herdenverhalten zu einem standardisiertem Portefeuille der AFP führte, hätte die Entwicklung des Finanzsystems dabei wahrscheinlich einen noch stärkeren Schub erhalten.

4. Aktuelle Probleme und Lösungsansätze

Obwohl die Ergebnisse der Reform unter Fachleuten weiterhin umstritten sind, steht zumindest eines fest: Zentrales Problem ist gegenwärtig, wie zukünftig ausreichend hohe Renten für die große Mehrheit der alten Bevölkerung gesichert werden können. Dabei sind insbesondere die sinkenden Nettoerträge, der unzureichende effektive Deckungsgrad und der gegenwärtige Beitragssatz von Bedeutung.

Die Sicherung möglichst hoher Nettoerträge kann sowohl über eine Erhöhung der Bruttoerträge als auch eine Senkung der Kosten geschehen. In diesem Zusammenhang ist zur Zeit insbesondere die Praxis, jeder AFP die Verwaltung lediglich eines Fonds zu gestatten und zudem eine Mindestrendite zu verlangen, umstritten, denn sie hat dazu geführt, dass alle AFP einander ähnliche, relativ konservative Anlagestrategien verfolgen.

Aufgrund der geringen Diversifizierung des *Portefeuilles* wird der Wettbewerb um die Versicherten nicht über Produktdiversifizierung ausgetragen, sondern durch den Einsatz eines immensen Heeres von Vertretern, welche die Versicherten von den Vorteilen eines Wechsels der AFP zu überzeugen versuchen. Und dies mit beeindruckendem Erfolg: Allein 1997 z.B. wechselten fast 50% aller Versicherten die AFP!

Die hohen Kosten für Werbung und Marketing können nur zum Teil über die erhobene Beitrittskommission abgedeckt werden, zum Teil werden sie auf die Gebühren für die monatlichen Beitragszahlungen abgewälzt. Die Höhe dieser monatlichen Gebühren ist daher in den letzten Jahre erheblich gestiegen. Für einen Versicherten mit einem durchschnittlichen Einkommen

von ca. 600 US\$ betrugten die monatlichen Gebühren bei einem Beitragssatz von 12,75% im Jahre 1998 fast 2,2% des Einkommens, während sie 1990 noch bei ca. 1,5% gelegen hatten (Bustamante 1998: 200). Das System wird somit insgesamt ineffizient und teuer.

Neben einer stärkeren Einschränkung der Wechselmöglichkeiten wird seit einiger Zeit diskutiert, den AFP zu gestatten, jeweils mehrere Fonds mit unterschiedlichen Anlagestrategien anzubieten, um gleichzeitig die Produktpalette zu erweitern, die Kosten für Werbung und Marketing zu senken und sowohl die Brutto- als auch die Nettorendite zu erhöhen. Dabei ist die Hoffnung, dass durch die Produktdiversifizierung deutlichere Unterschiede zwischen den Angeboten der einzelnen AFP sichtbar werden, so dass der derzeitige Aufwand für die Überzeugungsarbeit der potentiellen Wechselkandidaten sinken wird. Außerdem wird erwartet, dass die Produktdifferenzierung dazu führen wird, dass die durchschnittliche Bruttorendite steigt.

Sind für das Problem der sinkenden Nettorenditen technische bzw. endogene Lösungen vorstellbar, so ist das Problem des relativ niedrigen effektiven Deckungsgrads und der geringen Beitragszeiten systemimmanent kaum lösbar. Es zeigt sich, dass das Rentensystem, vom Prinzip her dafür geschaffen, im Alter einen Ersatz der Arbeitseinkommen bereitzustellen, stets die Probleme und Ungleichheiten des Arbeitsmarktes reflektieren wird, es sei denn, es werden aus politischen Gründen Umverteilungsmechanismen in das System eingebaut.

Zudem beinhaltet die Garantie der staatlichen Mindestrente ein Problem des *moral hazard*, und zwar für zwei unterschiedliche Gruppen von Versicherten. Die erste Gruppe sind die relativ einkommensschwachen Versicherten, für die es ökonomisch rational ist, die Mindestbeitragszeiten bei möglichst niedrigen Zahlungen zu erfüllen, um auf diese Weise in den Genuss einer staatlichen Subventionierung ihrer Rente zu kommen. Theoretisch wäre dies Problem durch eine Abschaffung der staatlich garantierten Mindestrente zu lösen, in der Praxis ist dies in Chile jedoch bis auf weiteres nicht vorstellbar. Die zweite Gruppe sind diejenigen, die frühzeitig in den Ruhestand eintreten, im Vertrauen darauf, dass die im Vergleich zu ihren ökonomischen Möglichkeiten relativ geringen Ersparnisse ausreichen werden, aber auch darauf, dass im Ernstfall die Gesellschaft die Kosten in Form der staatlichen Mindestrente übernehmen wird.

Darüber hinaus muss wahrscheinlich auch für das chilenische System allmählich darüber nachgedacht werden, die Beiträge zu erhöhen. Die Beiträge wurden im Zuge der Systemreform gesenkt und verharren seit 20 Jah-

ren auf unverändertem Niveau, trotz allmählich steigender Lebenserwartung und trotz der nicht überzeugenden Höhe der gezahlten Renten. Bislang stellten die hohen Renditen noch ein gewisses Polster dar. Die Entwicklung der letzten Jahre deutet jedoch darauf hin, dass die Beiträge bei normaler Renditeentwicklung nicht hinreichen werden, der Mehrheit der Chilenen eine Alterssicherung zu garantieren, die deren Erwartungen entspricht. Bislang wird dieser Aspekt kaum in die Diskussion gebracht, wobei politische Gründe ausschlaggebend sein dürften – schließlich war es die Senkung der Beitragssätze, welche die politische Akzeptanz der Reform sicherte.

5. Abschließende Bemerkungen

Nach 20 Jahren sieht sich das reformierte chilenische Rentensystem erneut dem Grundproblem gegenüber, mit dem sich bereits das vorherige System auseinandersetzen musste: Wie kann sichergestellt werden, dass das primäre Ziel, die Alterssicherung, gewährleistet wird, ohne dabei negative ökonomische und soziale Effekte auszulösen.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die chilenische Rentenreform gescheitert ist oder von vornherein ein Fehler war. Die Rentenzahlungen waren im alten System mittelfristig ohne eine Anpassung der wichtigsten Parameter nicht finanzierbar. Die Reform hat sich, v.a. in Zusammenhang mit der Entwicklung des Finanzsystems, positiv auf die ökonomische Entwicklung ausgewirkt, die ursprünglichen Erwartungen wurden allerdings nicht erfüllt. Auch in Hinblick auf die soziale Gerechtigkeit hat die Reform wahrscheinlich positive Konsequenzen, da eine Reihe von Privilegien abgebaut wurden, so dass das neue System zwar nicht solidarisch, aber immerhin weniger regressiv ist als das alte.¹⁹ All diese positiven Entwicklungen sind jedoch weniger bedeutend als teilweise behauptet und zudem von lediglich sekundärer Bedeutung gegenüber dem primäre Ziel eines Rentensystems, der Alterssicherung.

Die Zukunft wird zeigen, ob die chilenische Gesellschaft in der Lage ist, sich dieser Situation mit der nötigen Offenheit zu stellen. In der nationalen und internationalen Diskussion setzt sich die Einsicht, dass das chilenische Modell nicht fehlerfrei ist, auch unter den Befürwortern der Reform allmählich durch. *Vice versa* erkennen die Kritiker des Modells durchaus an, dass

¹⁹ Auf diesen Aspekt kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Siehe dazu generell Mesa-Lago (1991) und James (1997) sowie auf den chilenischen Fall bezogen Queisser (1993) und Witte (1994).

es eine Reihe von positiven Elementen enthält. Je weniger das chilenische Rentensystem als Modell ideologisch verteidigt bzw. bekämpft wird, desto eher kann es gelingen, zu einer realistischen Einschätzung seiner Vor- und Nachteile zu gelangen und auf pragmatische Art und Weise an der weiteren Entwicklung des Systems zu arbeiten. In anderen Ländern der Region hat die Aufarbeitung der chilenischen Erfahrungen bereits dazu geführt, die chilenische Reform zwar als Referenzpunkt in die Diskussion einzubeziehen, das Modell jedoch teilweise stark zu modifizieren.²⁰ Die bisherige Entwicklung des chilenischen Systems sowie die gegenwärtige Diskussion im Lande lassen erwarten, dass sich der Reformprozess auch in Chile selbst als Abfolge ständiger Anpassungen fortsetzen wird.

Literaturverzeichnis

- Arenas de Mesa, Alberto/Bertranou, Fabio (1997): "Learning from Social Security Reforms: Two Different Cases, Chile and Argentina". In: *World Development*, Bd. 25, Nr. 3, S. 329-348.
- Arrau, Patricio (1992): "El nuevo régimen previsional chileno". In: *Regímenes Pensionales*, S. 37-65. Bogotá.
- Bustamante Jeraldo, Julio (1998): "17 años del sistema chileno de pensiones". In: Bonilla García, Alejandro/Conte-Grand, Alfredo (Hrsg.): *Pensiones en América Latina: Dos Décadas de Reforma*. Lima, S. 165-207.
- Cheyre, Hernán (1991): *La previsión en Chile ayer y hoy: Impacto de una reforma*. Santiago de Chile.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (1998): *The Fiscal Covenant: Strengths, Weaknesses, Challenges*. Santiago de Chile.
- Gillion, Colin/Bonilla García, Alejandro (1992): "La privatización de un régimen nacional de pensiones: El caso chileno". In: *Revista Internacional del Trabajo*, Bd. 111, Nr. 2, S. 193-221.
- James, Estelle (1997): "Pension Reform: Is There a Tradeoff between Efficiency and Equity?" In: *The World Bank Policy Research Paper*, Nr. 1766, Washington, D.C.
- (1998): "New Models for Old-Age Security: Experiments, Evidence, and Unanswered Questions". In: *The World Bank Research Observer*, Bd. 13, Nr. 2, S. 271-301.
- Mesa-Lago, Carmelo (1978): *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. Pittsburgh.
- (1991): *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*. Washington, D.C.
- Mesa-Lago, Carmelo/Arenas de Mesa, Alberto (1997): "Fünfzehn Jahre nach der Privatisierung des Rentensystems in Chile: Evaluation, Lehre und zukünftige Aufgaben". In: *Deutsche Rentenversicherung*, Nr. 7, S. 405-427.

²⁰ Siehe hierzu Mesa-Lago/Kleinjans (1997) sowie Queisser (1998).

- Mesa-Lago, Carmelo/Kleinjans, Kristin (1997): "Die internationale Rentenreformdebatte – Annahmen und Realität der lateinamerikanischen Reformen". In: *Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation*, Bd. 14, Nr. 36, S. 33-50.
- Morandé, Felipe (1998): "Savings in Chile. What went right?" In: *Journal of Development Economics*, Bd. 57, S. 201-228.
- Queisser, Monika (1993): *Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren. Die chilenische Rentenreform als Modell für Entwicklungsländer?* München.
- (1998): *The Second-Generation Pension Reforms in Latin America*. Paris.
- Ruiz-Tagle, Jaime (1998): *Jubilo o tristeza? El futuro del nuevo sistema de pensiones*. Santiago de Chile (*mimeo*).
- Uthoff, Andras (1998): "Fondos de pensiones, el financiamiento de los costos de transición y el desarrollo de los mercados financieros: Lecciones de la reforma de privatización en Chile". In: Bonilla García, Alejandro/Conte-Grand, Alfredo (Hrsg.): *Pensiones en América Latina: Dos Décadas de Reforma*. Lima, S. 209-236.
- Witte, Lothar (1994): "Lateinamerikanische Sozialversicherung zwischen Staat und Privatisierung. Vom chilenischen Reformmodell zur kolumbianischen Reform des Modells". In: Dirmoser, Dietmar et al. (Hrsg.): *Jenseits des Staates? Lateinamerika. Analysen und Berichte*, Bd. 18, Unkel, S. 65-105.